

**ANEXO II - Cartilha Práticas Simples para a
Estruturação do Sistema de Controle Interno Municipal**

**PRÁTICAS SIMPLES PARA A
ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA
DE CONTROLE INTERNO
MUNICIPAL**

Apresentação

O Brasil enfrenta atualmente diversos desafios para tornar realidade os direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, segurança, redução das desigualdades entre vários outros.

Todos estes desafios precisam ser superados para que tenhamos uma sociedade livre, justa e solidária.

Por isso, é necessário que os municípios brasileiros tenham a sua disposição todo o ferramental necessário para levar a cabo suas atividades.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), preocupada com estes desafios, tem trabalhado para fornecer aos gestores brasileiros sua parcela de contribuição por meio de subsídios para o aprimoramento dos municípios, a fim de que se possa alcançar a concretização do país que desejamos.

No âmbito dessa estratégia, foi proposta a Ação 2, que tem por objetivo: “Desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos estados e municípios”.

Ciente dos riscos de tal objetivo, dada a realidade diferente de cada estado e de cada município, optou-se por um compêndio de orientações para a estruturação do Sistema de Controle Interno.

Essas orientações existem para ajudar os gestores municipais a estabelecer o Sistema de Controle Interno e colherem os benefícios da instituição do sistema.

Nossa expectativa é que líderes dos municípios e dos estados estejam dispostos a caminhar na trilha ora sugerida de forma que sua atuação resulte em grandes contribuições para a superação dos desafios nacionais.

O que a Constituição Federal fala sobre o Sistema de Controle Interno?

O art. 70 da Constituição Federal estabelece:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Pelo teor do art.74, os três Poderes ficam obrigados a manter de forma integrada Sistema de Controle Interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

E quanto aos municípios, o que dispõe a Constituição Federal?

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Mas, afinal o que é o Sistema de Controle Interno?

Para compreender o conceito de Sistema de Controle Interno, é importante considerar as seguintes informações:

Controles internos administrativos ou controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seus objetivos gerais serão alcançados.

Controle da Administração Pública: é o poder de fiscalização, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Quando esse controle é exercido dentro de um mesmo Poder, seja no âmbito hierárquico, seja o por meio de órgãos especializados, sem relação de hierarquia com o órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder, classifica-se essa forma de controle como **controle interno**. Por outro lado, quando o controle é exercido por um Poder sobre as ações praticadas por outro Poder, classifica-se como **controle externo**.

Então, o estabelecimento de controles internos administrativos ou controles internos da gestão é de responsabilidade da gestão! E o poder de fiscalização, verificação ou avaliação desses controles, realizado por um agente ou órgão dentro de um mesmo Poder, é um tipo de controle, controle interno, podendo ser exercido de diferentes formas, como por exemplo:

- O controle que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público.
- O controle que uma Secretaria Municipal de Saúde realiza sobre uma Autarquia Hospitalar Municipal.
- O controle da própria gestão, realizado por uma unidade de Auditoria Interna, que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles contribuir para a organização e alcance de seus objetivos.

Agora é possível entender o que é o Sistema de Controle Interno!

Um Sistema de Controle Interno compreende **todas** as ações, procedimentos, normas e regras que tem por objetivo viabilizar o atingimento de objetivos de uma organização.

Nesse sistema, é necessário que haja um órgão central que avalie a efetividade do sistema e se ele, de fato, contribui para alcançar os objetivos da organização. Este órgão central objetiva, entre outras coisas, melhorar as operações de uma organização para que esta realize seus objetivos.

O órgão central deste sistema, ao realizar atividades de **Auditoria Interna**, contribuirá para que o município melhore a forma como exerce suas responsabilidades, fornecendo uma avaliação independente sobre processos importantes do município.

É importante lembrar que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno, além da função de Auditoria Interna, poderá realizar outras atividades de controle, como por exemplo, funções de defesa do patrimônio público, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência da gestão pública.

Se pensarmos que um dos objetivos de um município é o provimento de saúde, um bom Sistema de Controle Interno aumentará as chances de que este objetivo seja alcançado.

Este guia é um auxílio sobre como a estruturação do Sistema de Controle Interno, com foco no Órgão Central do Sistema e na realização e da atividade de Auditoria Interna, pode resultar em um maior alcance dos objetivos do Município, caso os passos previstos sejam observados.

1 – Estabeleça efetivos controles internos administrativos ou controles internos da gestão

É papel da gestão desenvolver e implementar controles internos administrativos que forneçam razoável segurança de que os riscos que ameaçam os objetivos organizacionais estão adequadamente tratados e monitorados.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Implemente controles internos da gestão integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão dos os órgãos e entidades da administração pública municipal.

2 – Institua o Sistema de Controle Interno Municipal por lei

Por meio de lei, o Poder Legislativo pode participar das regras que serão aplicadas ao Sistema de Controle Interno, aumentando a participação democrática na criação da Auditoria Interna.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Elabore uma minuta de projeto de lei versando sobre o Sistema de Controle Interno e o encaminhe à Câmara Legislativa de seu município.
No documento, Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública, disponível no sítio eletrônico da Associação Nacional do Ministério Público de Contas, <http://www.amcon.org.br/noticia/guia-pratico-de-controle-interno-na-administracao-publica>, há modelos de instrumentos normativos que poderão ser utilizados como referência para elaboração da minuta de projeto de lei.
- Converse com a Câmara Legislativa a respeito da importância do Sistema de Controle Interno

3 – Apoie incondicionalmente o Órgão Central do Sistema de Controle Interno

Um Sistema de Controle Interno forte permitirá maiores resultados ao Município. Por isso, o Prefeito e os Secretários municipais devem estar cientes da importância do funcionamento e das melhorias que acompanham a estruturação do Sistema de Controle Interno.

Se o Prefeito e os Secretários municipais apoiarem, os demais gestores municipais também valorizarão a atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno e respeitarão as sugestões advindas de sua atuação.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Crie condições para que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno seja independente e eficaz;
- Reconheça publicamente os bons trabalhos realizados pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

4 – Aloque Servidores efetivos

Dada sua importância para o Município, não é ideal que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno tenha uma grande rotatividade em seu quadro de pessoal. Por isso, é necessário que haja Servidores efetivos.

Esta condição fará com que os Servidores conheçam cada vez mais o Município, pois eles se tornarão mais experientes conforme o tempo for passando. Assim, eles poderão contribuir mais para o Município de uma forma mais efetiva, pois manterão uma postura responsável e fidelidade à função que exercem.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Recrutar os futuros Servidores por meio de concurso público;
- Criar uma carreira específica para a Auditoria Interna.

5 – Capacite os Servidores

Apenas criar o Sistema de Controle Interno por lei e fazer concurso público não será suficiente para que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno efetivamente exerça suas atribuições. É necessário que os Servidores sejam capacitados para suas atividades.

Para o exercício da atividade de Auditoria Interna, os Servidores devem ter acesso ao conhecimento técnico e às metodologias de trabalho para realizar suas atividades.

Conhecimentos importantes que os Servidores da Auditoria Interna devem possuir são, por exemplo, gestão de riscos, governança e controles internos.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Disponibilize treinamento específico e suficiente para os Servidores da Auditoria Interna;
- Incentive os Servidores da Auditoria Interna a sempre estarem estudando e se desenvolvendo;
- Cobrir da Auditoria Interna trabalhos bem elaborados.

6 – Dê autonomia para a Auditoria Interna

Antes de realizar os seus trabalhos, a Auditoria Interna deve planejar as suas ações. É bom que o Prefeito dê autonomia para que a Auditoria Interna planeje suas atividades. No entanto, cabe ao Prefeito aprovar o planejamento da Auditoria Interna e, após a aprovação, permitir que a Auditoria Interna realize os seus trabalhos.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Aloque parte do orçamento municipal para a Auditoria Interna;
- Aprove o planejamento da Auditoria Interna;
- Dê à Auditoria Interna livre acesso a todos os órgãos, entidades, setores e documentos do Município;
- Vincule a Auditoria Interna diretamente ao Prefeito.

7 – Remunere a Auditoria Interna adequadamente

A remuneração dos Servidores da Auditoria Interna deve ser compatível com as atividades que estes Servidores exercem. Faça com que esta atividade seja reconhecida como um trabalho diferenciado.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Remunere adequadamente os Servidores da Auditoria Interna, conforme as condições do seu Município;
- Faça com que o Chefe da Auditoria Interna tenha remuneração equivalente à remuneração dos demais Secretários municipais;
- Demonstre, pela remuneração escolhida, que não há diferença de poder entre a Auditoria Interna e as demais atividades.

8 – Utilize e aplique os trabalhos da Auditoria Interna

Quando o Município seguir todos os passos anteriores, a Auditoria Interna será qualificada, competente, autônoma para exercer suas atribuições. Isto resultará em trabalhos mais robustos e de qualidade assegurada.

Trabalhos bem elaborados pela Auditoria Interna devem ser aplicados no Município, pois auxiliarão o aprimoramento da gestão.

Espera-se que o Prefeito discuta as recomendações da Auditoria Interna com os seus Secretários com o objetivo de efetivamente implementá-las.

Fazendo assim, o Município conseguirá entregar mais resultados aos seus Cidadãos.

O que você pode fazer para adotar esta prática?

- Se interesse em ouvir as sugestões da Auditoria Interna;
- Peça para a Auditoria Interna realizar trabalhos em áreas que o Município tem dificuldade;
- Após discutir as sugestões da Auditoria Interna com os Secretários municipais, escolha uma equipe para implantar as sugestões.

9- Consulte as cartilhas da coleção “Município Transparente”

As cartilhas da coleção “Município Transparente” estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente>). Essas cartilhas contêm orientações destinadas a ampliar a transparência e a prevenção à corrupção nos municípios brasileiros.

Conclusão

Ao longo dessa publicação foram apresentadas boas práticas na estruturação do Sistema de Controle Interno que, se postas em prática, permitem incrementar o desempenho dos Municípios, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios econômicos e sociais aos Cidadãos.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública*. Brasília, 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. *Instrução Normativa Conjunta Nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal*. Brasília, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Curso Avaliação de Controles Internos. Aula 2. Modelos de referência para controle interno. 2. ed. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

_____. _____. Acórdão nº 1171/2017-TCU-Plenário. Sessão de 07/06/2017. *Levantamento de auditoria para avaliar a atividade de auditoria interna da Administração Direta do Poder Executivo Federal segundo as normas internacionais*. Brasília, 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Guia de Implantação de Sistemas de Controle Interno*. Cuiabá, 2007.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Cartilha de Orientações sobre Controle Interno*. Belo Horizonte, 2012.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. *Cartilha de Orientações sobre Controle Interno*. João Pessoa, 2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Orientações para a Implantação e Operacionalização do Sistema de Controle Interno na Administração Pública Municipal*. Curitiba, 2010.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Fink, Roberto Carlos. *O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as Condicionantes Para o Seu Efetivo Funcionamento*. Porto Alegre, 2008.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Manual de Normas e procedimentos do Sistema de Controle Interno*. Goiânia, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. *Panorama do Controle Interno no Brasil – CONACI 2016 - 2ª Versão*. Brasília, 2016.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. A organização do Sistema de Controle Interno Municipal. Porto Alegre, 2007.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS (IIA). *Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna*. Flórida, 2009. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2013.

_____. *Declaração de Posicionamento do IIA: O Papel da Auditoria Interna no Gerenciamento de Riscos*. Flórida, 2009. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2009a.

_____. *Declaração de Posicionamento do IIA: As Três Linhas de Defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*. Flórida, 2009. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2009a.

INTOSAI (*Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*). *Subcomitê de Normas de Controle Interno. Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades*. INTOSAI, GOV 9130. Áustria, 2007. Tradução: Antônio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Controle Interno: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura*. Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

_____. *Gerenciamento de Riscos Corporativos: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura* (COSO GRC, 2004). Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2007).

_____. *Enterprise Risk Management: Align Risk with Strategy and Performanse*. COSO 2016). Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2007).

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO – ENCCLA -. *Diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos Sistemas Estaduais e Municipais de Controle Interno*. Ação 3. Brasília, 2016.